



**Wuppertal Institut**  
für Klima, Umwelt, Energie  
GmbH

Aranka Podhora

# **Folgenabschätzungen als Teil internationaler Handelsabkommen**

**Berichte aus dem Promotionskolleg**

**Nr. 170** • November 2007  
ISSN 0949-5266

**Wuppertal Papers**

**Herausgeber:**

Wuppertal Institut  
für Klima, Umwelt , Energie GmbH  
Döppersberg 19

42103 Wuppertal

**Autorin:**

Aranka Podhora  
Promotionskolleg Ökologie und Fairness im Welthandelsregime  
aranka.podhora@wupperinst.org

**Schlagworte:** Folgenabschätzung, Nachhaltigkeitsprüfung, Umweltprüfung,  
NAFTA, EU, Freihandel

Mit einem Vorwort von Wolfgang Sachs.

November 2007

„Wuppertal Papers“ sind Diskussionspapiere. Sie sollen Interessenten frühzeitig mit bestimmten Aspekten der Arbeit des Instituts vertraut machen und zu kritischer Diskussion einladen. Das Wuppertal Institut achtet auf ihre wissenschaftliche Qualität, identifiziert sich aber nicht notwendigerweise mit ihrem Inhalt.

Die Erstellung des Papiers und die Arbeit im Kolleg wurde gefördert von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, [www.boell.de](http://www.boell.de).

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Summary	4
Vorwort zu den Papern des Promotionskollegs	6
1 Einleitung	8
2 Folgenabschätzungen von Handelsabkommen	9
2.1 Die Umweltprüfung des NAFTA	11
2.1.1 Der institutionelle Rahmen der NAFTA-Umweltprüfung	13
2.1.2 Die Durchführung der NAFTA-Umweltprüfung	14
2.2 Die Nachhaltigkeitsprüfung von EU-Handelsabkommen	16
2.2.1 Der institutionelle Rahmen der EU-Nachhaltigkeitsprüfung	16
2.2.2 Die Durchführung der EU-Nachhaltigkeitsprüfung	18
3 Folgenabschätzungen – ein Beitrag für den ökologischen und fairen Welthandel?	20
3.1 Folgenabschätzungen – ein umfassendes Analyseinstrument?	20
3.2 Folgenabschätzung – ein Instrument mit gleichberechtigten Partizipationsmöglichkeiten?	23
3.3 Folgenabschätzung – ein Instrument mit politischem Rückhalt?	24
4 Fazit: Folgenabschätzungen – ein Instrument für die Zukunft?	27
5 Literaturverzeichnis	29
Anhang 1: Gegenüberstellung ausgewählter Merkmale der EU-Nachhaltigkeitsprüfung und der NAFTA-Umweltprüfung	33
Abstracts der Reihe „Berichte aus dem Promotionskolleg“	34

## Abkürzungsverzeichnis

AKP	Staaten der Afrika-, Karibik- und Pazifik-Gruppe in der EU-AKP-Handelspartnerschaft
EU	Europäische Union
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wildlife Fund For Nature

## Zusammenfassung

Das Instrument der Folgenabschätzungen wird seit ca. 15 Jahren verstärkt in die nationale und internationale Diskussion von Handelsabkommen integriert. Anhand von Folgenabschätzungen sollen die realen oder potentiellen Auswirkungen von zwischenstaatlichen Handelsvereinbarungen ermittelt werden. Die wenigen Staaten, die das Instrument für die Evaluation ihrer Abkommen anwenden, setzen dabei national individuelle Schwerpunkte. Derzeit existieren die Nachhaltigkeitsprüfung, bei der die Auswirkungen des Handelsabkommens auf die Ökonomie, die Ökologie und die sozialen Aspekte in den Unterzeichnerstaaten analysiert werden, und die Umweltprüfung, bei der die Konsequenzen des Abkommens für den Umweltbereich evaluiert werden.

Die Nachhaltigkeitsprüfung der EU wird während der Verhandlungen zum Handelsabkommen durchgeführt („Ex-ante-Verfahren“). Bei den Ergebnissen handelt es sich um Vermutungen darüber, welche Auswirkungen das Abkommen in den jeweiligen Unterzeichnerstaaten voraussichtlich hervorrufen wird. Durch den frühen Zeitpunkt der Untersuchung können die Resultate in den Verhandlungen bspw. anhand von zielgerichteten Maßnahmen berücksichtigt werden. Nach dem Inkrafttreten des Handelsabkommens können die Ergebnisse mit Hilfe eines Monitorings geprüft werden. Da es sich um eine EU-Initiative handelt, ist ausschließlich die EU federführend bei der Prüfung.

Mit der Umweltprüfung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) zielen seine Unterzeichnerstaaten Kanada, die USA und Mexiko darauf ab, die realen Auswirkungen des Handelsabkommens nach dem Inkrafttreten des Abkommens zu evaluieren („Ex-post Verfahren“). Die Umweltfolgen des NAFTA werden anhand von detaillierten Fallstudien in verschiedenen Themenbereichen ermittelt. Die Studien werden unter der Verantwortung der trinationalen NAFTA-Umweltkommission durchgeführt.

Die beiden Ansätze der Folgenabschätzungen können aufgrund ihrer verschiedenen Herangehensweise an die Evaluierung jeweils unterschiedliche Beiträge für die Ökologisierung und die faire Gestaltung der Handelsabkommen leisten. Grundsätzlich stellen die Untersuchungen umfassende Informationen über die Auswirkungen von Handelsabkommen zur Verfügung und ermöglichen somit allen Stakeholdern und der Öffentlichkeit eine vergleichsweise kritische Betrachtung des Abkommens. Allerdings werden die Ergebnisse der Prüfungen derzeit nur ungenügend in die Handelspolitik bzw. die -abkommen integriert. Auch stellt weder die Nachhaltigkeits- noch die Umweltprüfung das Handelsabkommen an sich in Frage.

Da es sich bei Folgenabschätzungen von Handelsabkommen um ein relativ junges Instrument handelt, sind weitergehende Forschungen notwendig, die die Integration der Ergebnisse in die verschiedenen Politik- und Handlungsfelder weitergehend untersuchen und fördern.

## Summary

In the past 15 years, the use of impact assessment as an analytical tool has gradually influenced national and international discussions on trade agreements. Impact assessment aims at identifying the real and potential effects of international trade accords. Thus far, only a few countries have integrated the idea of an extensive analysis into their trade policies. These countries have individualized their use of impact assessment; however, two main approaches predominate: sustainability impact assessments (SIA), which analyze economic, social and environmental consequences of the trade agreement, and environmental assessments (EA), which identify the environmental effects of the trade accord.

The SIA of the European Union conducts its SIA during the negotiation phase of the trade agreement (‘ex-ante procedure’). The studies present predictions about the likely impact of the accord on all signatory countries. Through this early analysis, the results of these studies can be selectively integrated into the trade agreement. When the treaty comes into force, a monitoring process may identify the actual consequences of the trade accord. As the SIA is an instrument of the EU, the EU has the lead in this procedure.

Canada, the US, and Mexico, as the signatory countries of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), adhere to the environmental approach. NAFTA’s trilateral Commission for Environmental Cooperation aims to identify the environmental impact of the trade agreement through detailed EA case studies. This assessment began after the agreement came into force (‘ex-post procedure’).

The two approaches are examples of impact assessments used to evaluate trade agreements. As these approaches have different institutional settings and different practical applications, they may have unique influences on the ecological and fair development of world trade. Generally speaking, impact assessment provides extensive information about the effects of trade agreements, and therefore provides a comparatively critical investigation of these accords on behalf of stakeholders and the public. At present, however, the results of these analyses are insufficiently integrated into the political arenas of trade. Neither the SIA nor the EA currently have the power to bring a trade accord with failing assessment grades into political peril.

Impact assessment as an analytical tool of trade agreements is still quite new and its procedure faces many challenges. Further research is needed, therefore, on the means by

which assessment results can be effectively integrated into diverse areas of trade and politics.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The article is based on a current Ph.D. thesis about 'Environmental Impact Assessment as part of NAFTA's North American Agreement on Environmental Cooperation'. It is part of the Ph.D. Collegium 'Ecology and Fairness in the World Trade Regime' at the Wuppertal Institute.

## Vorwort zu den Papern des Promotionskollegs

Es braucht nicht viel Phantasie, sich vorzustellen, dass zukünftige HistorikerInnen die wirtschaftliche Globalisierung, welche die letzten Jahrzehnte geprägt hat, im Rückblick als eine Fehlentwicklung betrachten werden. Denn wie die biologische Evolution so ist auch die menschliche Geschichte nicht frei von Irrwegen; im Gegenteil, sie ist voller Aufbrüche, die dann in Sackgassen enden. So wäre es nicht überraschend, wenn die Globalisierung in den Geschichtsbüchern zu den missglückten Aufbrüchen zählen würde. Denn die Schieflage des Globalisierungsprozesses ist nicht mehr zu übersehen: Es haben die Gesetze des wirtschaftlichen Wettbewerbs die Herrschaft über die Weltgesellschaft angetreten und die Politik weitgehend ins Abseits gedrängt. Das lässt nichts Gutes für die Biosphäre oder Soziosphäre erwarten; in der Tat, bleibt diese Schieflage unkorrigiert, ist mit ökologischen und sozialen Verwerfungen beträchtlichen Ausmaßes zu rechnen. So haben ungezählte Vorschläge und Verhandlungen, Konflikte und Kämpfe in diesen Jahren auf die einseitige Ausrichtung der Weltgesellschaft auf wirtschaftliche Effizienz reagiert; der Ausgang dieses Ringens wird darüber entscheiden, ob die Globalisierungswelle am Ende des 20. Jahrhunderts dem 21. Jahrhundert zum Verhängnis oder zum Segen gereichen wird.

Welche Globalisierung ist zukunftsfähig? Unter dieser Leitfrage hat das Wuppertal Institut seit dem Jahre 2002 ein Querprojekt eingerichtet, welches versucht, Beiträge zur breiten Debatte in Wissenschaft und Politik über die Schieflage der Globalisierung zu leisten. Erst der Übergang zu sozial- und umweltverträglichen Produktions- und Konsummustern in den Industrie- und Schwellenländern – so die tragende Vermutung – kann die Grundlage dafür bieten, dass der Prozess der Globalisierung nicht systematisch die Stabilität von Gemeinwesen wie von Ökosystemen untergräbt. Vor diesem Problemhintergrund streben die Arbeiten aus dem Querprojekt danach, Optionen zur nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung zu identifizieren. So entstanden neben einer Serie von Wuppertal Paper\* als wichtigste Ergebnisse aus dem Projekt das Buch „Fair

---

\* Folgende Berichte aus dem Promotionskolleg sind als Wuppertal Paper erschienen:

- Nr. 164 Geistige Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen – weder ökologisch noch sozial gerecht
- Nr. 165 Qualität statt Masse – Spezialkaffee als Ansatz für eine öko-faire Gestaltung der Wertschöpfungskette
- Nr. 166 Weniger in Anspruch nehmen und gerechter verteilen: ein Konzept für ein Handelssystem mit globaler Dematerialisierung und einer gerechter verteilten Ressourceninanspruchnahme als Zielsetzung
- Nr. 167 Öko-faire Preise im Welthandelsregime: Wasser – natürliche Ressource, Handelsware und Menschenrecht
- Nr. 168 Biomassezertifizierung unter Wachstumsdruck: Wie wirksam sind Nachhaltigkeitsstandards bei steigender Nachfrage? – Diskussion am Beispiel der Wertschöpfungskette Palmöl
- Nr. 169 Fairness in globalen Wertschöpfungsketten durch Governance-Netzwerke?
- Nr. 170 Folgenabschätzungen als Teil internationaler Handelsabkommen – Chancen für eine ökologische und faire Gestaltung des Welthandels?



Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit“ (2005) und – in Zusammenarbeit mit internationalen Autoren – der Report „Slow Trade – Sound Farming. Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft“ (2007).

Im April 2005 wurde am Wuppertal Institut mit Förderung durch die Heinrich-Böll-Stiftung auf drei Jahre das Promotionskolleg „Ökologie und Fairness im Welthandelsregime“ eingerichtet. Sieben NachwuchswissenschaftlerInnen erarbeiten Dissertationen, die an ausgewählten Beispielen und für unterschiedliche Ebenen intellektuelle Vorarbeiten für eine umwelt- und menschenfreundlichere Globalisierung bieten wollen. Dabei macht es der Rahmen des Kollegs möglich, dass die einzelnen DoktorandInnen nicht ganz alleine bleiben mit Feldforschung, Bücherstudium und Schriftstellerei. Vielmehr entsteht über ausführliche Diskussionen an Kollegtagen, über gemeinsame Exkursionen zu Tagungen und Institutionen, über die Einbindung in die Forschungsarbeit des Instituts, und nicht zuletzt auch über freundschaftliche Bande untereinander ein sozialer Humus, aus dem alle TeilnehmerInnen ihren Nutzen ziehen. In der Tat, hinter der Einrichtung des Kollegs steht die Auffassung, dass geistige Orientierung über individuelle Forschung hinaus auf Gespräch und Geselligkeit beruht.

Die vorliegende Serie „Berichte aus dem Promotionskolleg“ legt Zwischenresultate aus diesem Forschungsprozess vor. Nachdem die sieben KollegiatInnen über mehr als zwei Jahre sowohl mit ihrem individuellen Forschungsprojekt wie mit der gemeinsamen Auseinandersetzung beschäftigt waren, versucht in diesen Texten jeder/jede, ein vorläufiges Fazit zu ziehen. Dabei richten die Studien den Scheinwerfer auf jeweils unterschiedliche Bühnen der *global governance*: einige untersuchen Konflikte und Gestaltungsoptionen in transnationalen Wertschöpfungsketten, einige in zwischenstaatlichen Handelsabkommen und wieder andere auf der Ebene globaler Ordnungsprinzipien. Und die meisten Studien konzentrieren sich, dem Gegenstandsbereich der Dissertation entsprechend, auf jeweils ein Handelsgut wie Kaffee, Textilien, Biomasse, Wasser, Saatgut, während andere bestimmte Merkmale grenzüberschreitender Ressourcen- und Abfallströme in den Blick nehmen. Dabei sind alle AutorInnen von der Frage bewegt, welche Handlungs- und Politikansätze versprechen könnten, globale Märkte auf mehr Ökologie und Fairness zu verpflichten.

Die Mitglieder des Promotionskollegs hoffen, mit dieser Serie jenen globalisierungskritischen AktivistInnen, PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen, denen es um eine ressourcen-leichte und faire Weltwirtschaft zu tun ist, einen Einblick in ihre Arbeitsergebnisse zu geben. Sie wünschen sich, dass der eine oder andere Befund oder die eine oder andere Idee in der Arbeit anderer LeserInnen fruchtbar wird. Das wäre gewiss auch im Sinne der Heinrich-Böll-Stiftung und des Wuppertal Instituts, den beiden Institutionen, denen die Mitglieder des Kollegs dafür danken, diesen gemeinsamen Denkraum geschaffen zu haben.

Wolfgang Sachs, Leiter des Promotionskollegs

# 1 Einleitung

In den letzten zwei Jahrzehnten ist die Zahl der regionalen Handelsabkommen durch die zunehmende Liberalisierung der Märkte sprunghaft angestiegen. Bei der Welthandelsorganisation (WTO) sind derzeit ca. 380 regionale Freihandelsabkommen verzeichnet.<sup>2</sup> Ziel dieser Abkommen und Partnerschaften ist ein vollständiger oder anteiliger Abbau von Handelshemmnissen, der vielfach über den Liberalisierungsprozess der WTO hinausgeht. Die jeweiligen Bereiche, Schwerpunkte und Vorgehensweisen werden dabei individuell zwischen den Handelspartnern festgelegt.<sup>3</sup>

Die fortschreitende Handelsliberalisierung wird von der zivilgesellschaftlichen Kritik begleitet, dass die ausschließlich ökonomische Gewinnorientierung die bestehenden Umwelt- und Sozialstandards aushebelt. Ein weiterer Kritikpunkt sind die oftmals fehlenden Sonderregulierungen für Schwellen- und Entwicklungsländer, deren schwächere Ökonomien für die negativen Folgen der fortschreitenden Liberalisierung besonders anfällig sind.<sup>4</sup> Diese Bedenken der Öffentlichkeit zeigen sich insbesondere in der Vielzahl und Heftigkeit der Proteste bei internationalen Wirtschaftsvereinbarungen, wie bspw. zu den WTO-Verhandlungen in Seattle 1999.<sup>5</sup>

In den letzten ca. 15 Jahren integrierten verschiedene Staaten das Instrument der Folgenabschätzungen als Analyseinstrument in ihre Handelspolitik, um die Auswirkungen von Handelsabkommen zu ermitteln. Auch auf internationaler Ebene werden diese Evaluierungsmechanismen durch multinationale Institutionen thematisiert. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es daher, einen Einblick in die Herangehensweise und die praktische Anwendung der Folgenabschätzung zu ermöglichen. Am Beispiel des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) und der Europäischen Union (EU) wird das Instrument als Teil von Handelsabkommen vertiefend vorgestellt (Kapitel 2, Anhang 1). Beide Verfahren werden mit einem Fallbeispiel – zur NAFTA-Umweltprüfung für den Energiesektor bzw. zur Nachhaltigkeitsprüfung der EU-AKP-Handelspartnerschaft – konkretisiert. Dem Thema des Promotionskollegs folgend, werden abschließend die Chancen und Hindernisse des Instruments hinsichtlich einer ökologischen und fairen Gestaltung des Welthandels diskutiert (Kapitel 3).

---

<sup>2</sup> WTO o.J.: Regional Trade Agreements.

<sup>3</sup> Altmann 2002: 6.

<sup>4</sup> Forum Umwelt und Entwicklung, Germanwatch (1999: 5 ff.).

<sup>5</sup> junge Welt 1999: WTO-Gegner mobilisieren zu Großprotesten in den USA.

## 2 Folgenabschätzungen von Handelsabkommen

Anhand von Folgenabschätzungen werden die potentiellen oder realen Auswirkungen einer bestimmten Maßnahme evaluiert, bspw. von Politiken, Plänen und Handelsabkommen. Das Instrument stellt den beteiligten Entscheidungsträger/innen sowie der Öffentlichkeit fundierte Ergebnisse für eine kritische Betrachtung der jeweiligen Maßnahme zur Verfügung.<sup>6</sup> Seit den 1990er-Jahren werden Folgenabschätzungen in unterschiedlicher Ausprägung national wie international verstärkt in unterschiedlichen Politikbereichen angewendet, so auch bei der Handelsliberalisierung. Hierdurch sollen die Auswirkungen der Handelsabkommen in jeweils verschiedenen Themenfeldern erfasst werden.

Derzeit haben lediglich einige wenige Staaten bzw. Staatengemeinschaften Folgenabschätzungen als festen Bestandteil in ihre Handelsabkommen integriert. Die beteiligten Staaten setzen dabei jeweils unterschiedliche Schwerpunkte und verfolgen entweder einen integrierten *Nachhaltigkeitsansatz* oder einen vorwiegend *umweltbezogenen Ansatz*.<sup>7</sup> Auch der Zeitpunkt der Analyse wird individuell gewählt. In *Ex-ante-Prüfungen* werden vor dem Inkrafttreten des Handelsabkommens dessen mögliche Folgen anhand von begründeten Vermutungen abgeschätzt. Im Rahmen von *Ex-post-Prüfungen* hingegen sollen möglichst auf der Basis von Fakten die tatsächlichen Auswirkungen des Abkommens nach seinem Inkrafttreten erfasst werden.<sup>8</sup>

Derzeit analysieren u.a. Kanada und die USA ihre Handelsabkommen im Rahmen von Ex-ante-Umweltprüfungen. Die Untersuchungen werden von nationalen Institutionen geleitet und fokussieren dabei auf die Auswirkungen innerhalb der jeweiligen Staatsgebiete.<sup>9</sup> Darüber hinaus widmen sich Kanada und die USA gemeinsam mit Mexiko in einer Ex-post-Umweltprüfung den Umweltauswirkungen des von ihnen unterzeichneten NAFTA.<sup>10</sup> Im Welthandelsregime führt einzig die EU ex-ante Nachhaltigkeitsprüfungen ihrer Handelsabkommen durch.<sup>11</sup>

Über die nationale bzw. staatenübergreifende Ebene hinaus widmen sich verschiedene internationale Organisationen der Analyse der Handelsliberalisierung. So entwickelte bspw. die OECD bereits 1993/94 ein methodisches Rahmenwerk für die Prüfung von

---

<sup>6</sup> KOM(2002)276: 3 ergänzt nach Experte/in IV.d. Der Begriff Folgenabschätzung (*Impact Assessment*) bezieht sowohl den methodischen Ansatz als auch die damit verbundenen politischen und sozialen Prozesse ein. (Santarius et al. 2003: 43 nach Moser 1999).

<sup>7</sup> EC 2006: 10.

<sup>8</sup> Experte/in IV.d.

<sup>9</sup> EC 2006: 10.

<sup>10</sup> NAAEC 1993: Art. 10.6.

<sup>11</sup> Experte/in IV.e.

Handelsabkommen und zählt somit zu den Vorreitern in diesem Bereich.<sup>12</sup> Das OECD-Rahmenwerk bildete für die Methodik der EU- und der NAFTA-Folgenabschätzungen eine wichtige Grundlage.<sup>13</sup> Auch UNEP und der WWF entwickelten Methoden, die in erster Linie einer nationalen Ex-post-Fallstudienanalyse dienen.<sup>14</sup>

Die verschiedenen Herangehensweisen der Folgenabschätzungen von Handelsabkommen bieten durch ihre individuelle Gestaltung sehr unterschiedliche Analyseansätze und Wirkungsräume. Die NAFTA-Umweltprüfung und die EU-Nachhaltigkeitsprüfung gelten dabei in ihrer bisherigen Durchführung weltweit als einzigartig.<sup>15</sup> Beiden Formen der Folgenabschätzung weisen eine Vielzahl an Unterschieden auf, sodass sie für die ökologische und faire Gestaltung des Welthandelsregimes unterschiedliche Ansätze bieten. Für den Einfluss der Folgenabschätzung werden dabei die folgenden drei Anforderungen formuliert, die anhand von verschiedenen Kriterien betrachtet werden.

**Anforderungen an Folgenabschätzungen zugunsten einer ökologischen und fairen Gestaltung des Welthandels<sup>16</sup>**

*(1) Folgenabschätzungen sollten auf der Basis eines umfassenden Analyserahmens in allen am Handelsabkommen beteiligten Staaten durchgeführt werden.*

Eine umfassende Analyse kann dazu beitragen, die direkten und indirekten Auswirkungen des Handels auf das jeweilige Untersuchungsfeld der Folgenabschätzungen möglichst genau zu ermitteln (bspw. Nachhaltigkeit oder Umwelt). Im Sinne der Fairness ist es dabei relevant, die Evaluierung in allen am Abkommen beteiligten Staaten durchzuführen. Die Ergebnisse tragen zum einen dazu bei, das Wechselspiel zwischen Handel und Ökologie bzw. Handel und Nachhaltigkeit vertiefend zu verstehen. Zum anderen erlauben es diese Informationen, entsprechende Handlungsempfehlungen abzuleiten, die die ökologische und faire Gestaltung des Handels fördern. Der vorliegende Beitrag wird den Untersuchungsrahmen der Folgenabschätzung anhand von zwei Kriterien betrachten:

- dem methodischen Analysezyklus und
- den Auswahlkriterien hinsichtlich der zu untersuchenden Sektoren und Staaten.

*(2) Folgenabschätzungen sollten unter Beteiligung der Stakeholder und der Öffentlichkeit aller am Abkommen beteiligten Staaten durchgeführt werden.*

<sup>12</sup> WWF 2005.

<sup>13</sup> Kirkpatrick, George 2006: 326; Carpentier 2006: 260.

<sup>14</sup> EK 2006: 10.

<sup>15</sup> Experte/in IV.e; Carpentier 2006: 260.

<sup>16</sup> Die Anforderungen wurden beispielhaft in Anlehnung an die AG Qualitätsmanagement der UVP-Gesellschaft (2006), die IAIA (1999, 2006, 2007) sowie an Informationen aus Expert/innen-Gesprächen ausgewählt. Der Begriff der Fairness bietet eine Vielzahl an Interpretationsansätzen und wurde im Kolleg umfassend diskutiert; er wird im vorliegenden Beitrag im Sinne von Gleichberechtigung verstanden.

Im Sinne der Fairness sollten die am Abkommen beteiligten Staaten, Stakeholder, NROs sowie die Öffentlichkeit gleichberechtigt in die Evaluation eingebunden werden. Dies ermöglicht einen fairen Untersuchungsrahmen, in dem die Beteiligten ihre Interessen und Bedürfnisse hinsichtlich der Schwerpunkte in der Analyse bzw. der Ausgestaltung der Empfehlungen gleichberechtigt vertreten können.

Hierfür werden im Folgenden zwei Kriterien zu Grunde gelegt:

- die Beteiligungsmöglichkeiten der das Abkommen unterzeichnenden Staaten an den Institutionen, die für die Folgenabschätzung verantwortlich sind, und
- der Grad an Transparenz für die Zivilgesellschaft.

*(3) Die Ergebnisse der Folgenabschätzungen sollten politischen Rückhalt haben.*

Für eine ökologische und faire Gestaltung des Welthandels dürfen die Ergebnisse der Folgenabschätzungen nicht nur der reinen Information dienen, sondern die Resultate sollten politische Konsequenzen auf nationaler bzw. internationaler Ebene nach sich ziehen.

Die Basis für die folgende Diskussion bilden zwei Kriterien:

- die Relation zwischen der Folgenabschätzung und der Handelsliberalisierung und
- die Vorgaben in den für die Folgenabschätzungen relevanten Abkommen hinsichtlich einer weitergehenden Integration der Ergebnisse.

Im Folgenden werden die allgemeinen Rahmenbedingungen der NAFTA-Umweltprüfung und der EU-Nachhaltigkeitsprüfung als Grundlage für die Diskussion vorgestellt und jeweils anhand eines Fallbeispiels verdeutlicht. In Kapitel 3 werden die Erfahrungen beider Evaluierungsansätze im Hinblick auf die drei hier genannten Anforderungen zur ökologischen und fairen Gestaltung des Welthandels diskutiert.

## 2.1 Die Umweltprüfung des NAFTA

Das NAFTA trat 1994 als wirtschaftliches Abkommen zwischen den drei nordamerikanischen Staaten Kanada, den USA und Mexiko in Kraft. Es zählt zu einem der ersten Freihandelsabkommen, das bei seiner Einführung mit Umwelt- und Arbeitsbelangen verbunden war:<sup>17</sup> die drei Staaten unterzeichneten mit dem Nordamerikanischen Abkommen zur Umweltkooperation und dem Nordamerikanischen Abkommen zur Arbeitskooperation zwei verbindliche Parallelübereinkommen zum NAFTA.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Altmann 2002.

<sup>18</sup> Carpentier 2006: 259; North American Agreement for Environmental Cooperation (NAAEC 1993); North American Agreement for Labor Cooperation (NAALC 1993).

Das Umwelt- und das Arbeitsabkommen widmen sich der trilateralen Zusammenarbeit in den jeweiligen Bereichen, ohne dass in den Vertragswerken verbindliche Mindeststandards oder Zeitschienen für die Veränderung von nationalen Regulierungen oder das Entwickeln von trinationalen Vorgaben vorgegeben werden.<sup>19</sup> Zwei separate trilaterale Kommissionen (Umwelt- und Arbeitskommission) fördern in sehr unterschiedlichem Maße die Umsetzung dieser Kooperation und die Ziele der jeweiligen Abkommen.<sup>20</sup> Dennoch verfügen die drei Staaten über ihre vollkommene nationale Souveränität, da die Kommissionen keinen übergeordneten politisch legitimierten Handlungs- und Weisungsrahmen haben.<sup>21</sup>

Die beiden Nebenvereinbarungen waren eine Antwort auf die starke Kritik, die insbesondere NROs und Gewerkschaften während der geplanten NAFTA-Verhandlungen am Abkommen äußerten.<sup>22</sup> Mexiko wurde als deutliche Standortkonkurrenz von den beiden Industriestaaten wahrgenommen, schien doch das Land mit seinen vergleichsweise geringen Umwelt- und Arbeitsstandards den Unternehmen erheblich kostengünstigere Produktionsbedingungen zu bieten. Kritiker/innen befürchteten zum einen, dass Kanada und die USA auf diesen Abwanderungsdruck mit einer Verringerung ihrer nationalen Standards reagieren würden; zum anderen sahen sie die Gefahr, dass sich in Mexiko die Umweltbelastung konzentrieren würde (sog. ‚pollution haven‘).<sup>23</sup>

NAFTAs internes Handelsvolumen belief sich im Jahr 2005 auf 824 Mrd. US\$.<sup>24</sup> Die drei Staaten selbst sind dabei ihre jeweils wichtigsten Handelspartner, jedoch wird der interne Handel von den USA angeführt.<sup>25</sup> Darüber hinaus haben die drei Staaten eine Vielzahl weiterer Handelsabkommen unterzeichnet,<sup>26</sup> wobei es jedoch keine gemeinsame Handelspolitik gegenüber weiteren Staaten gibt.<sup>27</sup>

<sup>19</sup> Die Ausnahmen stehen in keinem direkten Zusammenhang zur NAFTA Umweltprüfung. (NAAEC 1993)

<sup>20</sup> Die Kommissionen (Commission for Environmental Cooperation (CEC), Commission for Labor Cooperation (CLC)) unterscheiden sich stark in ihrem Aufbau und ihren jeweiligen Handlungsspielräumen. (NAAEC 1993, NAALC1993) Die NAFTA-Freihandelskommission verfügt über keine unterstützenden Organe. (Ten-Year Review and Assessment Committee 2004: 24)

<sup>21</sup> NAAEC 1993: Art. 9 ff., NAALC 1993: Art. 8 ff.

<sup>22</sup> Altmann 2002: 149.

<sup>23</sup> Hufbauer, Schott 2005: 6 f.

<sup>24</sup> WTO 2006: Trade by Region/Intra- and inter-regional merchandise trade, 2005.

<sup>25</sup> WTO 2006: Trade Profiles.

<sup>26</sup> Foreign Affairs and International Trade Canada 2007: Trade Negotiations and Agreements; Office of the United States Trade Representative, o.J.: Trade Agreements; Secretaría de Economía 2007: Negociaciones Comerciales.

<sup>27</sup> Altmann 2002: 14.

### 2.1.1 Der institutionelle Rahmen der NAFTA-Umweltprüfung

Die Umweltprüfung des NAFTA ist explizit als Aufgabe im NAFTA-Umweltabkommen verankert: Die Kommission soll „on an ongoing basis“, d.h. anhand von Ex-post-Untersuchungen, die Umweltfolgen des Handelsabkommens analysieren.<sup>28</sup>

In den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des NAFTA erarbeitete die Umweltkommission mit dem *Analytic Framework* einen Methodenkatalog, der den Rahmen für die Prüfungen darstellt.<sup>29</sup> Die Analyse basiert auf sechs Hypothesen, welche die positiven und negativen Auswirkungen des NAFTA diskutieren. Sie integrieren dabei sowohl die Bedenken, die im Vorfeld zum NAFTA bereits durch die Zivilgesellschaft thematisiert wurden, als auch mögliche Chancen des Abkommens hinsichtlich einer Verbesserung der Umweltsituation, bspw. (a) ‚Unter NAFTA erhöht sich der Wettbewerbsdruck in Nordamerika; um die Produktionskosten zu senken, verlagern die Firmen ihre Produktion an kostengünstigere, aber umweltschädigendere Standorte‘, (b) ‚Ein mögliches Wirtschaftswachstum durch das NAFTA hat eine industrielle Modernisierung zur Folge, wodurch sich die Belastung auf den Umweltbereich reduziert‘.<sup>30</sup>

Die folgende Tabelle nennt die Inhalte des methodischen Rahmenwerks der Umweltprüfung. Das Rahmenwerk benennt diverse Themenbereiche und Umweltmedien anhand derer die Auswirkungen auf vier möglicherweise betroffene Bereiche analysiert werden können.

Tabelle 1: Inhalte des Rahmenwerks für die Durchführung einer NAFTA-Umweltprüfung <sup>31</sup>		
Themen	Umweltmedien (mit Indikatorenbeispielen)	mögliche betroffene Bereiche
NAFTA-Regulierungen	Luft (saurer Regen anhand SO <sub>2</sub> -Emissionen)	Produktion, Management und Technologie
NAFTA-Institutionen	Wasser (Qualität anhand des Nitrat-Anteils)	physische Infrastruktur
Handelsströme	Boden (Erosionsrate, Art des Flächenverbrauchs)	soziale Organisationen
Grenzüberschreitender Investitionsfluss	Biota <sup>32</sup> (Aufforstungs-/ Abholzungsrate)	Regierungspolitiken
mikro- und makro-ökonomische Einflussfaktoren		

<sup>28</sup> NAAEC 1993: Art. 10.6(d). Im NAAEC (1993) wird der Begriff Umweltprüfung nicht definiert.

<sup>29</sup> Mayrand, Paquin 2003: 3.

<sup>30</sup> CEC 1999: 9 ff.

<sup>31</sup> Eigene Übersicht nach CEC 1999: 17 ff.

<sup>32</sup> Unter Biota werden Flora, Fauna sowie die menschliche Gesundheit verstanden.

Die Sektoren und Fallstudien werden anhand verschiedener Kriterien ausgewählt, bspw. anhand der Auswirkungen auf natürliche Ressourcen, der Zusammenhänge zum NAFTA-Abkommen und der öffentlichen Kritik am Thema.<sup>33</sup>

Das Umweltabkommen macht keine Angaben darüber, wie mit den Ergebnissen der Prüfungen zu verfahren ist. Es gibt kein Mandat, das die Integration der Resultate oder möglicher Maßnahmen in die Handelspolitik der drei Staaten, die NAFTA-Abkommen oder die Arbeit der Kommission vorschreibt bzw. legitimiert.<sup>34</sup>

### 2.1.2 Die Durchführung der NAFTA-Umweltprüfung

Für das NAFTA gibt es keine vollständige Prüfung aller Umweltauswirkungen<sup>35</sup>, sondern die Folgen werden anhand von sektoralen Fallstudien untersucht, in denen die o.g. Indikatoren des Rahmenwerks schwerpunktartig diskutiert werden. Die Studien sind in ihrem Untersuchungsrahmen oftmals vergleichsweise eng gesteckt.<sup>36</sup> Seit Ende der 1990er-Jahre, dem Beginn der eigentlichen NAFTA-Analyse, wurden insgesamt 40 Fallstudien veröffentlicht.<sup>37</sup>

Die Kommission legt die Analyseschwerpunkte der Umweltprüfung für einen Untersuchungszeitraum von ca. zwei Jahren fest.<sup>38</sup> Die Prüfungen fokussieren sich u.a. auf Bereiche, in denen signifikante Umweltfolgen zu erwarten sind. Viele Studien evaluierten daher die im NAFTA genannten Bereiche Landwirtschaft und Energie, thematisieren aber u.a. auch die Veränderung des Verkehrsaufkommens und Auswirkungen auf die Umweltgesetzgebung.<sup>39</sup> Die Kommission richtet gemäß dem Untersuchungszeitraum im zweijährigen Turnus öffentliche Symposien aus, auf denen die Ergebnisse der Studien vorgestellt werden. Neben einem thematisch offenen Symposium (2000) wurden die Bereiche „Landwirtschaft und Energie“ (2003) sowie „Investment und Wachstum“ (2005) diskutiert.<sup>40</sup>

<sup>33</sup> CEC 1999: 49.

<sup>34</sup> NAAEC 1993.

<sup>35</sup> Experte/in IV.a.

<sup>36</sup> Titelanalyse der Präsentationen auf den Symposien der NAFTA-Umweltkommission (CEC 2000, 2003, 2005).

<sup>37</sup> Homepage zu den Symposien und Teststudien zum Analytical Framework (CEC 1999, 2000, 2003, 2005). Carpentier (2006:259) spricht von über 50 Studien.

<sup>38</sup> Experte/in IV.a; CEC 2000, 2003, 2005.

<sup>39</sup> NAFTA 1992; Fallstudien sind u.a. Agricultural Trade Liberalization and the Environment in North America: Analyzing the ‚Production Effect‘ (Porter 2003), The Conflicting Economic and Environmental Logics of North American Governance: NAFTA, Energy Subsidies, and Climate Change‘ (Roff et al. 2003), NAFTA Transportation Corridors: Approaches to Assessing Environmental Impacts and Alternatives (Sierra Club et al. 2000), Assessing the Impact of NAFTA on Environmental Law and Management Processes (Mann 2000).

<sup>40</sup> CEC 2000, 2003, 2005.



Durch die Symposien soll eine Brücke zwischen Öffentlichkeit und Analyse hergestellt und die Transparenz der Prüfungen erhöht werden.<sup>41</sup> Die Studien selbst werden durch externe Gutachter/innen, bspw. Wissenschaftler/innen und NROs, durchgeführt.<sup>42</sup> Obwohl es sich beim NAFTA um Umweltprüfungen handelt, werden dabei vereinzelt auch direkt sozio-ökonomische Aspekte untersucht.<sup>43</sup> So widmet sich bspw. das kommende Symposium 2008 dem Thema „Dienstleistungen“<sup>44</sup>, wodurch auch die Belange des NAFTA-Arbeitsabkommens stärker berücksichtigt werden.

Die folgende Übersicht gibt anhand des Energiesektors als einem Schwerpunkt in den Untersuchungen beispielhaft Einblick in die Fallstudienanalyse der NAFTA-Umweltprüfung. Für diesen Bereich wurden bisher sieben Umweltprüfungen in unterschiedlichen Analysefeldern durchgeführt (einschließlich der Testanalyse für die Anwendung des Rahmenwerks).

**Ausgewählte Ergebnisse aus der NAFTA-Umweltprüfung der Fallstudie “Will Free Trade in Electricity between Canada and the US Improve Environmental Quality?”<sup>45</sup>**

Die Studie untersucht die Umweltfolgen für die Luftqualität in der Region Ontario/Kanada – nordöstliche USA. Die Provinz Ontario und die nordöstliche Region der USA haben zum einen ein gemeinsames Luftaustauschgebiet, zum anderen einen eng miteinander verwobenen Energiehandel. Zu den Hauptluftschadstoffen der Region zählen SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO<sub>2</sub> und Ozon. Strom wird in Kanada vor allem durch vergleichsweise emissionsarme Atom- bzw. Wasserkraft erzeugt, in den USA hingegen liefern fossile Brennstoffe die Grundlage der Stromerzeugung. Es ist davon auszugehen, dass der Stromhandel in der untersuchten Region in den kommenden Jahren weiter steigen wird. Mit der zum damaligen Zeitpunkt anstehenden Deregulierung könnte NAFTA direkte Auswirkungen auf die Luftqualität haben.

Der sehr unterschiedliche nationale Energiemix spiegelt sich in den Emissionen beider Regionen wider. So stammt ein Großteil der Luftverschmutzung in Ontario aus den USA, Ontario hingegen trägt in den USA vergleichsweise wenig zur Luftverschmutzung bei. Mit dem Inkrafttreten der 2. Phase des US-amerikanischen *Clean Air Act Amendments* Anfang der 2000er-Jahre wird für SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> und Ozon eine Reduktion der Schadstoffe prognostiziert, die in den USA entstehen. Des Weiteren ist eine Verringerung von NO<sub>x</sub> mit dem Inkrafttreten bzw. der Entwicklung weiterer Umweltvorgaben (z.B. der damals diskutierten *National Ambient Air Quality Standards* und des nationalen Emissionshandels) zu erwarten. Aufgrund verschiedener Rechtsklagen zum Zeitpunkt der Untersuchungen war das genaue Inkrafttreten einiger Neuregulierungen nicht festzulegen.

<sup>41</sup> Experte/in IV.a.

<sup>42</sup> Experte/in IV.d.

<sup>43</sup> Zum Beispiel: The Socio-economic and Environmental Impacts of Trade Liberalization on Basic Grains in the Context of NAFTA: The Case of Sinaloa (de Ita Rubio 2003).

<sup>44</sup> CEC o.J.: Trade and Environment in North America 08.

<sup>45</sup> Plagiannakos 2000.

In der Studie legen zwei Szenarien die unterschiedliche Umweltentwicklung insbesondere unter den neuen Regulierungen in den USA zu Grunde. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der Energiehandel keine negativen Auswirkungen auf die Luftqualität der Region haben wird, sofern die von den USA geplanten Umweltgesetzgebungen vor dem Inkrafttreten der nationalen Deregulierung des Stromsektors greifen. Sollte die vollständige Implementierung der Umweltgesetzgebung erst nach der Deregulierung erfolgen, ist ein Anstieg der Umweltbelastung zu erwarten. Die Studie zieht den Schluss, dass sich diese Umweltauswirkungen mit dem Inkrafttreten der Gesetzgebung wieder reduzieren werden.

Die Empfehlungen im Fallbeispiel beziehen sich hauptsächlich auf eine Harmonisierung hinsichtlich der zwei nationalen Emissionsstandards (bspw. für stromerzeugende Unternehmen) und der nationalen Emissionshandelsprogramme.

## 2.2 Die Nachhaltigkeitsprüfung von EU-Handelsabkommen

Die EU ist ein politischer Zusammenschluss mit derzeit 27 Mitgliedsstaaten.<sup>46</sup> Alle Staaten behalten weitestgehend ihre nationale Souveränität,<sup>47</sup> wobei die Europäische Kommission in 13 politischen Themenfeldern über einen übergeordneten Handlungsrahmen verfügt, bspw. bei ‚Umwelt, Verbraucher und Gesundheit‘ sowie ‚Außenbeziehungen‘.<sup>48</sup>

Die Europäische Kommission unterhält zahlreiche Handelsbeziehungen, u.a. bilateral zu 36 Staaten.<sup>49</sup> Im Jahr 2005 belief sich der externe Handel der EU im Warenimport und -export jeweils auf rund 1.110 Mrd. €. Die ökonomische Bedeutung des internen Handels übersteigt mit jeweils ca. 2.100 Mrd. € die des externen EU-Handels um knapp das Doppelte.<sup>50</sup>

### 2.2.1 Der institutionelle Rahmen der EU-Nachhaltigkeitsprüfung

Die Europäische Kommission verhandelt für alle EU-Mitgliedsstaaten verbindliche internationale Handelsabkommen mit Drittstaaten.<sup>51</sup> Auch die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfungen während der Verhandlungen zum Abkommen sowie die spätere

<sup>46</sup> Europa o.J.: United in Diversity.

<sup>47</sup> Ebd.: EU institutions and other bodies.

<sup>48</sup> EK o.J.: Politikbereiche; ‚Internationale Beziehungen‘ fallen in den Bereich Außenbeziehungen. (Ebd.)

<sup>49</sup> EC 2004: Bilateral Trade Relations + Links.

<sup>50</sup> EK, Eurostat 2007: 199 f.; Zahlen für EU-25.

<sup>51</sup> EK 2006: 2.

Umsetzung der unterzeichneten Abkommen liegen in der Verantwortung der EU-Generaldirektion Handel.<sup>52</sup>

Seit 2001 hat die EU es sich zur Aufgabe gemacht, in allen relevanten Politikbereichen Nachhaltigkeitsprüfungen durchzuführen.<sup>53</sup> Das Verfahren war seither ein fester Bestandteil aller neuen Verhandlungen von Handelsabkommen, obwohl die Anwendung des Instruments keine obligatorische Anforderung an die Verhandlungen ist.<sup>54</sup>

In der Nachhaltigkeitsprüfung werden in Form einer Ex-ante Analyse „die voraussichtlichen positiven und negativen Auswirkungen vorgeschlagener Maßnahmen [in diesem Kontext: des vorgeschlagenen Handelsabkommens] herausgearbeitet, sodass fundierte politische Beurteilungen des Vorschlags ermöglicht und Kompromisse bei der Verwirklichung miteinander konkurrierender Ziele hervorgehoben werden.“<sup>55</sup> Darüber hinaus sollen begleitende Maßnahmen entwickelt werden, die die positiven Auswirkungen des Abkommens stärken und die negativen verringern.<sup>56</sup> Die Informationen stehen noch während der Verhandlungen zur Verfügung, sodass die Ausgestaltung des Abkommens auf der Basis der Ergebnisse erfolgen kann.

Auf dieser Basis wird entweder ein zusammenfassender übergeordneter und/oder ein sektoraler Untersuchungsansatz verfolgt. Die folgende Übersicht stellt beispielhaft einige Indikatoren vor, die vielfach einen Bestandteil der Prüfungen bilden können.

Tabelle 2: Beispielbereiche für die Durchführung der EU-Nachhaltigkeitsprüfung im Handelssektor <sup>57</sup>		
Thema	Möglicher thematischer Unterpunkt	Möglicher Schwerpunktbereich
Ökonomischer Bereich	Konsum- und Produktionsmuster	Veränderung der Abfallproduktion und des -managements
Sozialer Bereich	Gerechtigkeit	Veränderung der Armutsrate
Umweltbezogener Bereich	Boden	Veränderung in der Landwirtschaftlichen Nutzung
Institutioneller Bereich	Prozessverlauf	Veränderung in der Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips

<sup>52</sup> EC o.J.: DG Trade Mission Statement; EC 2006: 23.

<sup>53</sup> KOM/2002/276. Die Folgenabschätzung versteht sich als integrierten Ansatz für die Bereiche (Ebd.: 3) Die Mitteilung nimmt keinen expliziten Bezug auf ihr Verhältnis zu den EU-Richtlinien zur projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Strategischen Umweltprüfung von Plänen und Programmen.

<sup>54</sup> Experte/in IV.e.

<sup>55</sup> KOM(2002) 276: 2.

<sup>56</sup> EC 2006: 7.

<sup>57</sup> Auswahl nach EC 2006: 52 ff.

Unter der Federführung der EU-Kommission sollen die Untersuchungen bei jeweils allen Handelspartnern durchgeführt werden, wobei die nationale Souveränität der Partnerstaaten berücksichtigt wird. Die Untersuchungen selbst werden von externen Berater/innen durchgeführt, wobei alle beteiligten Staaten, Stakeholder sowie die Öffentlichkeit in den Prozess integriert werden sollen. Der EU-Lenkungsausschuss kommentiert bereits während der Untersuchungsphasen die Ergebnisse.<sup>58</sup>

Nachdem das Handelsabkommen in Kraft getreten ist, kann ein Monitoring durchgeführt werden, anhand dessen konkret die vorherigen Vermutungen betrachtet werden. Dies soll dazu beitragen "to ensure better implementation of the agreement under scrutiny".<sup>59</sup>

### 2.2.2 Die Durchführung der EU-Nachhaltigkeitsprüfung

Bisher hat die EU ca. 16 Prüfungen von Handelsabkommen durchgeführt, bspw. für die aktuellen EU-AKP-Verhandlungen und die WTO-Doha-Runde.<sup>60</sup> Dabei verfolgt die EU inhaltlich jeweils einen individuellen Ansatz mit unterschiedlichen Schwerpunkten.<sup>61</sup> Das folgende Fallbeispiel gibt Einblick in eine Nachhaltigkeitsprüfung der EU.

#### **Ausgewählte Ergebnisse aus der Nachhaltigkeitsprüfung zur EU-AKP-Handelspartnerschaft<sup>62</sup>**

Das *EU-ACP Economic Partnership Agreement* umfasst neben der EU 77 AKP-Staaten. Der Evaluierungsprozess begann mit den Verhandlungen zum Abkommen im Jahr 2002; diese sollen im Dezember 2007 beendet werden. Die Nachhaltigkeitsprüfung basiert auf vier Schritten:

In der Vorabstudie in Phase 1 wurde die individuelle Herangehensweise an die Nachhaltigkeitsprüfung der Handelspartnerschaft festgelegt. In den folgenden zwei Phasen wurden vertiefend insgesamt sechs Sektorstudien durchgeführt, eine für jede AKP-Region; in Phase 2 Agrowirtschaft in Westafrika, Tourismus in der Karibik und Fischereiwirtschaft in den pazifischen AKP-Staaten, sowie in Phase 3 Ursprungsregeln für die Staaten der Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft, Finanzdienstleistungen in den Mitgliedern der Zentralafrikanische Währungsunion und Gartenbau in der Region Ost-/Südafrika.

<sup>58</sup> EC 2006:8, 23 f.

<sup>59</sup> Ebd.: 23.

<sup>60</sup> Kirkpatrick, George 2006: 326. Die Analyse zur Doha-Runde wurde als Vorstudie bereits 1999 durchgeführt.(Ebd.: 325)

<sup>61</sup> EC 2006: 8. Vgl. Schwerpunkte der Studien anhand EC 2007+Links.

<sup>62</sup> PricewaterhouseCoopers 2007.

In der *abschließenden Nachhaltigkeitsprüfung* in Phase 4 wurden elf übergreifende Empfehlungen für die EU-AKP-Partnerschaft gegeben. Diese sind ein zusammenfassendes Ergebnis aller drei vorgelagerten Studien und beziehen sich auf allgemeine Aspekte der Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten, auf verschiedene untersuchte Sektoren sowie auf allgemeine Politikempfehlungen. Die folgenden zwei Beispiele verdeutlichen die Ergebnisse.

Anhand der Nachhaltigkeitsstudie zeigt sich u.a., dass die Handelspartnerschaft dazu beitragen kann, die Integration der regionalen Märkte in den AKP-Staaten zu fördern. Es werden jedoch Konflikte erwartet, die sich aus den Mitgliedschaften der AKP-Staaten in weiteren Handelsabkommen ergeben, da diese Vereinbarungen z. T. andere Regulierungen aufweisen. Es wird daher empfohlen, die inhaltliche Kohärenz aller die Regionen betreffenden Abkommen zu fördern.

Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung wird als wichtiger Bestandteil der Verhandlungen und der Implementierung des Abkommens gewertet. Daher sollen institutionelle Mechanismen für das Monitoring der Handelspartnerschaft aus dem Blickwinkel Nachhaltigkeit geschaffen werden.

### **3 Folgenabschätzungen – ein Beitrag für den ökologischen und fairen Welthandel?**

„In principle, impact assessment of trade-related policies and agreements can make a major contribution to achieving sustainable development at the global, regional and national level. In practice many challenges have to be overcome.“<sup>63</sup> Hierfür müssen die Abkommen jedoch auf der nationalen und internationalen Ebene durch entsprechende Maßnahmen begleitet werden.<sup>64</sup>

Im folgenden Kapitel soll die Frage diskutiert werden, inwiefern Folgenabschätzungen von Handelsabkommen einen Beitrag dazu leisten können, Aspekte von Ökologie und Fairness speziell im Welthandelsregime zu stärken. Die Grundlage der Diskussion bilden ausgewählte Beispiele aus den Erfahrungen der hier vorgestellten Nachhaltigkeits- und Umweltprüfungen.

#### **3.1 Folgenabschätzungen – ein umfassendes Analyseinstrument?**

Die Folgenabschätzung von Handelsabkommen ist ein vergleichsweise junges Instrument, das sich in den rund 15 Jahren seiner Existenz kontinuierlich weiter entwickelt hat. Die EU-Generaldirektion Handel, die NAFTA-Umweltkommission sowie andere Institutionen und Akteure haben über mehrere Jahre umfassende Analyserahmenwerke erarbeitet, anhand denen die Studien seit rund neun Jahren durchgeführt werden. Sowohl für das EU- als auch für das NAFTA-Rahmenwerk gab es Testphasen, um die methodische Anwendbarkeit zu prüfen.<sup>65</sup> Dennoch sehen sich Folgenabschätzungen mit einer Vielzahl von Hürden bei der Analyse konfrontiert. Dazu zählen z.B. der oftmals schwierige Nachweis der Kausalität und das klare Abgrenzen von weiteren Einflüssen auf die zu analysierenden Bereiche.<sup>66</sup> Es lässt sich vermuten, dass diese Hürden auch künftig ein grundsätzliches Problem der Untersuchungen darstellen werden. Ein Ansatz zur Überprüfung der Ergebnisse könnte darin zu finden sein, den zwischenstaatlichen Handel in dem jeweils untersuchten Bereich mit umwelt- und/oder nachhaltigkeitspolitischen Auflagen zu belegen, die sich aus den Ergebnissen der Prüfungen ableiten. Die praktische Anwendung der Empfehlungen aus den Untersuchungen könnte dazu beitragen, die Resultate zu verifizieren, zu falsifizieren oder weiteren Forschungsbedarf aufzuzeigen.

---

<sup>63</sup> George, Goldsmith 2006: 254.

<sup>64</sup> Ebd.: 256.

<sup>65</sup> Kirkpatrick, George 2006: 326; Carpentier 2006: 261.

<sup>66</sup> CEC 1999: 45.

Auch die Durchführung umfassender Ex-ante- und Ex-post-Analysen kann die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse und somit die Position der Folgenabschätzung stärken. Für eine komplexe Untersuchung der Auswirkungen des Handelsabkommens ist ein umfassender Analysezyklus notwendig. Die Vermutungen der Ex-ante-Analyse sollten nach dem Inkrafttreten des Abkommens geprüft werden, ebenso wie Ex-post-Untersuchungen Referenzdaten benötigen. Dabei können Ex-ante- und Ex-post-Expertisen als zwei Teile einer vollständigen Untersuchung betrachtet werden. Derzeit gibt es jedoch weder in der EU noch in Nordamerika ein verbindliches vollständiges Evaluierungsverfahren von Handelsabkommen. Für das NAFTA wurde keine trilaterale Ex-ante-Umweltprüfung durchgeführt, um bspw. Grundlageninformationen für die spätere Ex-post-Evaluierung zu ermitteln.<sup>67</sup> Auch werden die Ergebnisse der Fallstudien nicht durch spätere Folgeprüfungen verifiziert oder falsifiziert, da in den Symposien stets andere thematische Schwerpunkte gesetzt werden. So könnte z.B. eine erneute Analyse des hier vorgestellten Fallbeispiels Aufschluss über die Umweltfolgen für die Ontario-USA-Region nach dem Inkrafttreten der US-amerikanischen Regulierungen und somit über die Richtigkeit der in der Studie geäußerten Vermutungen geben.

Die EU hat über ihr Ex-ante-Verfahren mit dem Monitoring einen Schritt in Richtung einer Ex-post-Analyse gemacht. Die Staaten können die jeweiligen Bereiche für das Monitoring im Handelsabkommen festlegen<sup>68</sup>. Im Sinne einer umfassenden Analysestruktur wäre es erstrebenswert, im Monitoring grundsätzlich die Ergebnisse der Ex-ante-Studien weiterführend zu untersuchen<sup>69</sup>.

Bei der Wahl der Analyseschwerpunkte verfolgen beide Formen der Folgenabschätzung den gleichen Ansatz: Der Fokus der Untersuchung liegt jeweils in den Staaten bzw. Sektoren, in denen die größten Auswirkungen des Abkommens zu erwarten sind. Geht man davon aus, dass die größten Auswirkungen der Handelsabkommen auch die größten Konflikte und gesellschaftlichen Proteste hervorrufen, kann diese Form der Schwerpunktsetzung dazu beitragen, durch gezielte Analysen und Informationen Konflikte zu vermeiden bzw. zu entschärfen. Einzelne Sektoren könnten bspw. in der Analyse zurückgestellt werden, wenn aufgrund früherer Abkommen zwischen den Partnerstaaten keine umfassenden Veränderungen im Handel zwischen den beteiligten Staaten zu erwarten sind.

Eine Vielzahl der NAFTA-Studien evaluiert die Auswirkungen in Mexiko.<sup>70</sup> Dadurch wird ein Augenmerk auch auf die von der Zivilgesellschaft formulierten Bedenken gelegt, dass das Land sich in einen ‚pollution haven‘ verwandeln könnte. Die

---

<sup>67</sup> Rückschluss aus der Analyse der Literatur und der Expert/innen-Gespräche. Kanada und die USA führten nationale Ex-ante-Umweltprüfungen für das eigene Staatsgebiet anhand nationaler Methodiken durch. Die Ergebnisse dieser beiden Studien fließen nicht in die Ex-post-Evaluierung des NAFTA ein.(Experte/in IV.b)

<sup>68</sup> Experte/in IV.e.

<sup>69</sup> Altmann 2002: XII.

<sup>70</sup> Titelanalyse der Präsentationen auf den Symposien der NAFTA-Umweltkommission.(CEC 2000, 2003, 2005)

Untersuchungen selbst anhand von Fallbeispielen erlauben ein vergleichsweise detailliertes Erfassen der Umweltfolgen, da die Prüfung nicht für eine Vielzahl an Staaten und Sektoren durchgeführt wird.

Bei der EU-Nachhaltigkeitsprüfung stehen die zu untersuchenden Sektoren mit den zu analysierenden Staaten bzw. Regionen in enger Verbindung. Dabei werden die Untersuchungen speziell für bestimmte Regionen und Sektoren durchgeführt (Agrowirtschaft bspw. für die Region Westafrika). Die oftmals große Anzahl an Staaten, für die eine Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt wird, erlaubt keine detaillierte Tiefenanalyse, sondern vermittelt eher einen umfassenden Überblick mit ausgewählten Fokussierungen.

Um die Kluft zwischen hohem Detaillierungsgrad einerseits und Breitenanalyse andererseits zu schließen, könnte die Möglichkeit einer Kombination diskutiert werden. So könnten bspw. transnationale Ex-ante-Prüfungen durchgeführt werden, deren Ergebnisse im Rahmen von nationalen Ex-post-Analysen geprüft werden. Bei diesem Vorschlag bleibt allerdings eine Vielzahl an Fragen offen, bspw. inwiefern ein möglichst einheitlicher Methodikrahmen zugrunde gelegt werden kann oder inwiefern gerade Schwellen- und Entwicklungsländer sowohl personell als auch finanziell diesen Anforderungen gewachsen sind. Hier könnte u.a. die Rolle und der Einfluss internationaler Organisationen wie UNEP oder UNCTAD diskutiert werden.

Die EU führt keine Prüfung ihres internen Handels bzw. bereits bestehender Handelsabkommen durch. Auch werden die Auswirkungen für neue oder künftige EU-Mitgliedsstaaten, die nach dem Inkrafttreten des Handelsabkommens der EU beitreten, nicht ermittelt.<sup>71</sup> Betrachtet man den international breiten und thematisch großen Umfang der Nachhaltigkeitsprüfung mag dies überraschen, da das interne Handelsvolumen der EU das externe um rund 100 Prozent übersteigt. Wünschenswert wäre auch hier eine umfassende Analyse, bspw. mit einem besonderen Schwerpunkt auf der Entwicklung der neuen oder künftigen EU-Mitgliedsstaaten und einer eventuellen Ex-ante-Prüfung vor dem Beitritt neuer Staaten.

Im Welthandelsregime bieten Folgenabschätzungen einen wichtigen, wenn auch noch relativ vereinzelt genutzten Ansatz, um die potentiellen und realen Auswirkungen von Handelsabkommen zu ermitteln. Die Informationen können dazu beitragen, dass Staaten sich bei den Verhandlungen ihrer internationalen Handelsvereinbarungen neuen Chancen und Herausforderungen gegenübersehen. Um diese optimal zu nutzen, sind sowohl eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung als auch eine starker politischer Rückhalt notwendig.

---

<sup>71</sup> Experte/in IV.e.



### 3.2 Folgenabschätzung – ein Instrument mit gleichberechtigten Partizipationsmöglichkeiten?

Die verschiedene institutionelle Einbindung der Folgenabschätzung ermöglicht die Partizipation der Handelspartner auf jeweils unterschiedliche Weise. Bei den beiden vorgestellten Prüfungen steht die NAFTA-Umweltkommission im Kontext des Handelsabkommens, die EU-Generaldirektion Handel in einem eher staatlichen Bezug. Die nordamerikanische Umweltprüfung fällt in den Verantwortungsbereich der NAFTA-Umweltkommission, deren paritätische Struktur allen drei NAFTA-Staaten gleiche Rechte und Pflichten vorgibt.<sup>72</sup> Durch ihre Vertretung in der Kommission haben Kanada, die USA und Mexiko den gleichen Einfluss auf die Umweltprüfungen (bspw. auf die Wahl der Themenschwerpunkte für die Symposien oder die Integration der Ergebnisse in die Arbeit der Kommission).

Die europäische Nachhaltigkeitsprüfung hingegen liegt im Verantwortungsbereich der EU-Generaldirektion Handel, auch wenn sie von externen Gutachter/innen durchgeführt wird. Im Lenkungsausschuss sind die Handelspartner der EU dabei nicht vertreten. Ihre Teilnahme an den Untersuchungen beschränkt sich auf die Kooperation mit der EU.<sup>73</sup> Dadurch gibt es keinen festgelegten Rahmen, um die Bedenken und Bedürfnisse der Handelspartner in die Prüfung einfließen zu lassen. Dies erscheint einerseits logisch, handelt es sich doch bei der Nachhaltigkeitsprüfung um ein EU-Instrument und nicht um ein Instrument der EU-AKP-Handelspartnerschaft. Andererseits scheint ein Widerspruch zu entstehen, wenn der Untersuchungsschwerpunkt aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen außerhalb der EU definiert wird, den betroffenen Staaten jedoch nur ein begrenztes Mitspracherecht gewährt wird. Wünschenswert scheint daher das Etablieren von speziellen Handelskommissionen, die direkt den jeweiligen Handelsabkommen zugeordnet sind und in denen alle beteiligten Staaten gleichberechtigt vertreten sind.<sup>74</sup>

Ein zentraler Punkt der Folgenabschätzungen ist ihr Beitrag zur Integration der Zivilgesellschaft in die Handelspolitik. Folgenabschätzungen können in einem erheblichen Maße zur Information der Öffentlichkeit über die Auswirkungen der Handelsvereinbarungen beitragen.<sup>75</sup> Wie bspw. bei der vorgestellten Umweltprüfung werden in der Analyse u.a. die von der Zivilgesellschaft formulierten Zweifel aufgegriffen und die Auswirkungen des Abkommen dahingehend geprüft. Darüber hinaus wirken sowohl bei der EU als auch in Nordamerika NROs an den Konsultationen mit und es werden öffentliche Informationsveranstaltungen durchgeführt.<sup>76</sup> Bei beiden Evaluationsverfahren wird Transparenz als eine wichtige Säule des Verfahrens angesehen.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> NAAEC 1993.

<sup>73</sup> EC 2006: 8, 23.

<sup>74</sup> An dieser Stelle sei nur kurz darauf verwiesen, dass das Thema der gleichberechtigten Beteiligung auch die Frage aufwirft, inwiefern es fair ist, das von der EU entwickelte Prüfungskonzept auf die jeweiligen Staaten zu übertragen oder ob vergleichsweise neutrale Rahmenwerke von externen Institutionen wie bspw. dem WWF oder der UN für die Analyse herangezogen werden sollten.

<sup>75</sup> Santarius et al. 2003: 46.

<sup>76</sup> EC 2006: 23 f., Experte/in IV.a.d.

<sup>77</sup> Carpentier 2006: 262, EC 2006: 8.

Folgenabschätzungen tragen somit dazu bei, die Partizipationsrechte und -möglichkeiten der Bevölkerung zu stärken und die politische Transparenz zu erhöhen.<sup>78</sup>

Im Gegensatz zu den Folgenabschätzungen selbst, bei denen die Öffentlichkeit auf verschiedene Arten in das Verfahren integriert ist, finden die Verhandlungen zu den EU-Handelsabkommen selbst unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.<sup>79</sup> Dies scheint im Widerspruch zu stehen zu der in den Folgenabschätzungen propagierten Transparenz und könnte auch als Schwächung des Instruments interpretiert werden. Wünschenswert wäre daher ein offener Verhandlungsablauf bei den Handelsabkommen.

### 3.3 Folgenabschätzung – ein Instrument mit politischem Rückhalt?

Folgenabschätzungen sind derzeit in verschiedenen Staaten bzw. Handelsabkommen ein fester Bestandteil des Evaluierungsprozesses. Sie können jedoch nur bedingt als neutrales und unpolitisches Analyseinstrument betrachtet werden, da keines der beiden hier genannten Verfahren das Modell der Handelsliberalisierung an sich in Frage stellt<sup>80</sup>. So kann es als sinnvoll erachtet werden, den Freihandel an den Punkten einzuschränken, an denen er gegen die Aspekte der Nachhaltigkeit verstößt.<sup>81</sup>

Die Nachhaltigkeitsprüfung der EU wird parallel zu den Verhandlungen der Handelsabkommen durchgeführt. Da zu diesem Zeitpunkt bereits über die Einführung des Übereinkommens positiv entschieden wurde,<sup>82</sup> können die Ergebnisse der eigentlichen Nachhaltigkeitsprüfung lediglich die Form des Abkommens beeinflussen, nicht jedoch dessen Existenz. Auch aufgrund der fehlenden Transparenz während des Verhandlungsprozesses ist eine direkte Kontrolle durch die Zivilgesellschaft hinsichtlich der Integration der Ergebnisse folglich nicht möglich und bleibt der (Handels-) Politik überlassen.<sup>83</sup> Erschwert wird das Einbinden der Resultate dadurch, dass die Ergebnisse einer an Umwelt oder Nachhaltigkeit orientierten Analyse in ein Wirtschaftsabkommen integriert und somit in einen eher ‚artfremden‘ Kontext eingebettet werden sollen.<sup>84</sup> Kirkpatrick und George verweisen dabei auf den Nutzen bspw. einer gemeinsamen

<sup>78</sup> Hier sei auf die unterschiedlichen Ausgangssituation der Staaten hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten hingewiesen, die nicht allen Menschen gleichberechtigten Zugang zu den Ergebnissen bietet (bspw. können Internetzugang, Alphabetisierung und somit das Wissen um das Handelsabkommen bzw. um dessen Analyse fehlen). Die Ansätze der NAFTA-Umweltkommission und der EU bezüglich einer Einbindung bspw. von NROs und interessierten Bürger/innen in die Arbeit der Institutionen sollen an dieser Stelle jedoch nicht weiter vertieft werden.

<sup>79</sup> Kirkpatrick, George 2006: 321.

<sup>80</sup> Ebd.: 329, Santarius et al. 2003: 50.

<sup>81</sup> Experte/in IV.b.

<sup>82</sup> EC 2006: 11. Die Entscheidung basiert auf einer ersten allgemeinen Folgenabschätzung, die von der Europäischen Kommission intern durchgeführt wird. (Ebd.: 14)

<sup>83</sup> Kirkpatrick, George 2006: 329, 331. Bisher wurden keine Studien darüber durchgeführt, inwiefern die Empfehlungen der Analyse und des vorgesehenen Monitorings tatsächlich in die Handelsabkommen, in ergänzende Vereinbarungen oder in Politiken integriert werden. (George, Goldsmith 2006: 256)

<sup>84</sup> Kirkpatrick, George 2006: 332.

Nachhaltigkeitsstrategie, die alle beteiligten Handelspartner verfolgen und die eine Integration der Ergebnisse unterstützen kann.<sup>85</sup>

Auch die Ergebnisse der Umweltprüfungen haben nur wenig (handels-) politische Konsequenzen.<sup>86</sup> Das NAFTA-Umweltabkommen, in dem das Instrument verankert ist, nennt in seiner Zielsetzung „[to] avoid creating trade distortions or new trade barriers“.<sup>87</sup> Da der Umgang mit den Ergebnissen der Prüfung nicht verbindlich geregelt ist, könnten Handelsauflagen für bestimmte Sektoren somit als Handelshemmnis gewertet werden, selbst wenn die Umweltprüfung umweltschädliche Auswirkungen dieses Bereichs zeigen würde. Darüber hinaus fehlt eine institutionelle Einbindung der Ergebnisse aus den Umweltprüfungen, bspw. als verbindlicher Teil der Arbeit der Umweltkommission<sup>88</sup>.

Die Bedeutung der NAFTA-Umweltprüfung kann hinsichtlich ihrer bisherigen Übertragung auf andere Handelsabkommen als gering eingestuft werden. So wurde bspw. die NAFTA-Umweltkommission nicht in die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen der Dominikanischen Republik und Zentralamerika bzw. zur ehemals geplanten panamerikanischen Freihandelszone einbezogen<sup>89</sup>. Dies überrascht insbesondere, da das NAFTA als Blaupause für die panamerikanische Freihandelszone angesehen wurde und auch alle drei NAFTA-Staaten eingeschlossen hätte.<sup>90</sup> Diese Entscheidung scheint die geringe politische und institutionelle Einbindung der Umweltprüfung zu unterstreichen und könnte ein geringes Interesse an den Ergebnissen und an einer Ökologisierung weiterer Handelsabkommen signalisieren.

Bei der EU liegt der Schwerpunkt der Nachhaltigkeitsprüfung in erster Linie auf den Entwicklungs- und Schwellenländern.<sup>91</sup> Das Beispiel der vorgestellten EU-AKP-Studie scheint diesen Schwerpunkt zu bestätigen: Die regionalen bzw. sektoralen Studien fokussierten sich auf die Schwellen- und Entwicklungsländer. Santarius et al.<sup>92</sup> kritisieren dabei u.a., dass begleitende Maßnahmen vorwiegend in den Partnerländern durchzuführen sind. Da der Erfolg von Politikansätzen und Maßnahmen eng an die Bereitschaft und die Möglichkeit der Staaten geknüpft ist, „die erforderlichen finanziellen und personellen Mittel bereit[zu]stellen und die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen [zu] schaffen“<sup>93</sup>, ist es gerade bei den ökonomisch schwächeren

---

<sup>85</sup> Ebd.: 333.

<sup>86</sup> Experte/in IV.d.

<sup>87</sup> NAAEC 1993: Art.1(e).

<sup>88</sup> NAAEC 1993; Experte/in IV.b.

<sup>89</sup> Die Kommission wurde jedoch von einzelnen Staaten eingeladen, um ihre generelle Arbeit vorzustellen.(Experte/in IV.c)

<sup>90</sup> Schalatek 2003.

<sup>91</sup> Experte/in IV.e.

<sup>92</sup> 2003: 51.

<sup>93</sup> Altmann 2002: XV f.

Staaten fraglich, inwiefern sie die auf der Basis der Folgenabschätzungen ermittelten Maßnahmen umsetzen können.<sup>94</sup>

Mit dem Instrument der Folgenabschätzung können umfassende Grundlagen gelegt werden, die eine ökologische und faire Gestaltung von regionalen Handelsabkommen aber auch des Welthandels fördern können. Da die freiwillige Integration der Ergebnisse bisher eher wenige Erfolge zu erzielen scheint, scheint eine politisch verbindliche Integration notwendig.

---

<sup>94</sup> Kirkpatrick, George 2006: 332. Hier sei nur kurz darauf verwiesen, dass die EU die Implementierung von Maßnahmen u.a. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen kann.

## 4 Fazit: Folgenabschätzungen – ein Instrument für die Zukunft?

Folgenabschätzungen bieten aufgrund der individuellen Ausgestaltung sehr unterschiedliche Einflüsse auf die ökologische und faire Gestaltung von Handelsabkommen. Die EU verfolgt einen eher breiten Ansatz, indem sie die drei Säulen der Nachhaltigkeit im Hinblick auf alle Unterzeichnerstaaten als Ausgangspunkt für die Expertise wählt. Die NAFTA-Staaten Kanada, USA und Mexiko hingegen betrachten anhand von Fallstudien vergleichsweise detailliert die Umweltauswirkungen des Handelsabkommens. Das vorangegangene Kapitel hat dabei beispielhaft verschiedene Stärken und Schwächen des Instruments im Hinblick auf ihren Einfluss auf die Ausgestaltung von Handelsabkommen diskutiert.

Trotz der derzeit existierenden Schwächen des Instruments, insbesondere der eher unzureichenden politischen Implementierung, können Folgenabschätzungen als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer ökologischen und fairen Gestaltung des Welthandels gesehen werden. Dies wird zum einen mit der umfassenden Informationsbeschaffung hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen Handel und Umwelt bzw. Nachhaltigkeit begründet, zum anderen mit der Integration der Zivilgesellschaft in den Prozess der Folgenabschätzung selbst. Hierfür gilt es insbesondere die Verbindung zwischen Folgenabschätzung bzw. deren Ergebnissen und den Handelsabkommen selbst zu verbessern.

Es wäre wünschenswert, Folgenabschätzungen als festen Bestandteil in weitere Handelsabkommen zu integrieren, da regionalen Handelsvereinbarungen insbesondere aufgrund der stagnierenden Doha-Runde eine wachsende Bedeutung zukommt<sup>95</sup>. Sofern das Instrument nicht in die Handelsabkommen integriert wird, sollten die Ergebnisse der bisherigen Prüfungen Eingang in weitere Verhandlungen finden, um die ökologischen und fairen Aspekte im Handelsabkommen zu stärken. Zudem können die Ergebnisse und Empfehlungen der Expertisen zahlreiche Anknüpfungspunkte für entsprechende Veränderungen im Welthandelsregime bieten, die nicht ausschließlich von staatlicher Ebene initiiert werden müssen, sondern von der Wirtschaft selbst beachtet werden können.

---

<sup>95</sup> Experte/in IV.b.

Auch wenn Folgenabschätzungen auf alle bilateralen und multilateralen Handelsabkommen angewendet werden würden, bliebe trotz allem eine relevante Frage in der internationalen Handelspolitik offen: inwiefern ist es ausreichend, durch das derzeitige Konzept der Folgenabschätzungen lediglich einzelne Handelsabkommen zu analysieren<sup>96</sup>. Die individuelle Untersuchung einzelner Handelsabkommen ist vergleichbar einem Puzzle, wobei das Gesamtbild – nämlich die Auswirkungen der derzeitigen staatlichen, regionalen oder globalen Handelspolitik – nicht evaluiert und die Handelsliberalisierung an sich nicht angetastet wird.

---

<sup>96</sup> Experte/in IV.d.

## 5 Literaturverzeichnis

- AG Qualitätsmanagement der UVP-Gesellschaft (2006): Leitlinien für eine gute UVP-Qualität. Unter UVP Gesellschaft e.V. (Hg.): <http://www.uvp.de/> (30.10.2007).
- Altmann, Jörn (2002): Ansatzpunkte für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in regionalen und interregionalen Freihandelsabkommen, Berlin.
- Carpentier, Chantal Line (2006): NAFTA Commission for Environmental Cooperation: ongoing assessment of trade liberalization. In: Impact Assessment and Project Appraisal, Jg. 24 (2006), Nummer 4, S. 259-273.
- CEC (Commission for Environmental Cooperation) (1999): Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). An Analytic Framework (Phase II) and Issue Studies. Montreal.
- CEC (2000): First North American Symposium on Understanding the Linkages between Trade and Environment. Unter CEC (Hg.): [http://www.cec.org/symposium/2000/index\\_2000.cfm?varlan=english](http://www.cec.org/symposium/2000/index_2000.cfm?varlan=english) (19.07.2007).
- CEC (2003): Trade and Environment in the Americas 2003 - Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade. Unter CEC (Hg.): <http://www.cec.org/symposium/2003/index.cfm?varlan=english> (19.07.2007).
- CEC (2005): Trade and Environment in North America 05 - Third North American Symposium on Assessing the Environment Effects of Trade: Investment, Growth and the Environment. Unter CEC (Hg.): <http://www.cec.org/symposium/2005/index.cfm?varlan=english> (19.07.2007).
- CEC (o.J.): Trade and Environment in North America 08 - Fourth North American Symposium on Assessing the Environmental Impacts of Trade: Services and the Environment. Unter CEC (Hg.): <http://www.cec.org/symposium/index.cfm?varlan=english> (19.07.2007).
- de Ita Rubio, Ana (2003): Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: El caso de Sinaloa. Unter CEC (Hg.): [http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Delta\\_es.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Delta_es.pdf) (23.08.2007).
- EC (European Commission) (2004): Bilateral Trade Relations. Unter EC (Hg.): [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/index_en.htm) (21.08.2007).
- EC (2006): Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment. Unter EC (Hg.): [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/März/tradoc\\_127974.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/März/tradoc_127974.pdf) (06.08.2007).
- EC (o.J.): DG Trade Mission Statement. Unter EC (Hg.): [http://ec.europa.eu/trade/whatwedo/work/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/whatwedo/work/index_en.htm) (08.08.2007).
- EK (Europäische Kommission) (2006): Abschätzung der Folgen der Handelsliberalisierung auf die nachhaltige Entwicklung. Konferenz zur Bestandsaufnahme. Unter EK (Hg.): [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/april/tradoc\\_128367.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/april/tradoc_128367.pdf) (14.05.2007).
- EK, Eurostat (2007): Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2006-07. Unter Eurostat (Hg.): [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-06-001/DE/KS-CD-06-001-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-06-001/DE/KS-CD-06-001-DE.PDF) (28.09.2007).

- EK (o.J.): Politikbereiche. Unter EK (Hg.): [http://ec.europa.eu/policies/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/policies/index_de.htm) (15.08.2007).
- Europa (o.J.): United in Diversity. Unter Europa (Hg.): [http://europa.eu/abc/panorama/index\\_de.htm](http://europa.eu/abc/panorama/index_de.htm) (08.08.2007).
- Europa (o.J.): EU institutions and other bodies. Unter Europa (Hg.): [http://europa.eu/institutions/index\\_en.htm](http://europa.eu/institutions/index_en.htm) (08.08.2007).
- Foreign Affairs and International Trade Canada (2007): Trade Negotiations and Agreements. Unter Foreign Affairs and International Trade Canada (Hg.): <http://www.international.gc.ca/tna-nac/menu-en.asp+Links> (21.08.2007).
- Forum Umwelt und Entwicklung, Germanwatch (1999): Reform des Welthandels oder neue Liberalisierungsrunde? Unter Forum Umwelt und Entwicklung (Hg.): [http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/publikationen/Teil\\_I\\_ReformWelthandelssystem.pdf](http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/publikationen/Teil_I_ReformWelthandelssystem.pdf), [http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/publikationen/Teil\\_II\\_ReformWelthandelssystem.pdf](http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/publikationen/Teil_II_ReformWelthandelssystem.pdf) (01.11., 2007).
- George, Clive, Goldsmith, Bernice (2006): Impact Assessment of trade-related policies and agreements: experience and challenges. In: Impact Assessment and Project Appraisal, Jg. 24 (2006), Nummer 4, S. 254-258.
- Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J. (2005): NAFTA revisited. Achievements and Challenges. Washington D.C.
- IAIA (International Association for Impact Assessment), Institute for Environmental Assessment (1999): Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice. Unter IAIA (Hg.): [http://www.iaia.org/modx/assets/files/Principles of IA\\_web.pdf](http://www.iaia.org/modx/assets/files/Principles of IA_web.pdf) (30.10.2007).
- IAIA (2006): Public Participation - International Best Practice Principles. Unter IAIA (Hg.): <http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP4%20web.pdf> (30.10.2007).
- IAIA (2007) EIA Follow-Up - International Best Practice Principles. Unter IAIA (Hg.): <http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP6.pdf> (Oktober 30, 2007).
- junge Welt (30.11.1999): WTO-Gegner mobilisieren zu Großprotesten in den USA. Unter Nadir (Hg.): <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/seattle/grossproteste.htm> (August 08, 2007).
- Kirkpatrick, Colin, George, Clive (2006): Methodological issues in the impact assessment of trade policy: experience from the European Commission's Sustainability Impact Assessment (SIA) program. In Impact Assessment and Project Appraisal, Jg. 24 (2006), Nummer 4, Dezember 2006, S. 325-335.
- KOM(2002) 276 Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, Juni 05, 2002. Unter Eur-Lex (Hg.): [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002\\_0276de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0276de01.pdf) (16.08.2007).
- Mann, Howard (2000): Assessing the Impact of NAFTA on Environmental Law and Management Processes. Unter: CEC (Hg.): [http://www.cec.org/programs\\_projects/trade\\_environecon/pdfs/mann.pdf](http://www.cec.org/programs_projects/trade_environecon/pdfs/mann.pdf) (01.11.2007).
- Mayrand, Karel, Paquin, Marc (2003): The CEC and NAFTA Effects on the Environment, Montreal. Unter Unisfera (Hg.): [http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera\\_-\\_NAFTA\\_effects.pdf](http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera_-_NAFTA_effects.pdf) (19.08.2007).



- NAAEC North American Agreement on Environmental Cooperation between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America (1993). Unter: CEC (Hg.):  
[http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/naaec/download/Naaec-e.doc](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/download/Naaec-e.doc)  
(19.07.2007).
- NAALC North American Agreement on Labor Cooperation between the Government of the United States of America, the Government of Canada and the Government of the United Mexican States (1993). Unter US Department of Labor (Hg.): North American Agreement on Labor Cooperation <http://www.dol.gov/ILAB/regs/naalc/naalc.htm> (23.08.2007).
- NAFTA North American Free Trade Agreement (1992). Unter NAFTA Secretariat (Hg.): NAFTA [http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index\\_e.aspx?DetailID=78](http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx?DetailID=78)  
(23.08.2007).
- Office of the United States Trade Representative (o.J.): Trade Agreements. Unter Office of the United States Trade Representative (Hg.):  
[http://www.ustr.gov/Trade\\_Agreements/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Section_Index.html) (21.08.2007).
- Porter, Gareth (2003): Agricultural Trade Liberalization and the Environment in North America: Analyzing the 'Production Effect'. Unter CEC (Hg.):  
[http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Gareth-PorterPaper\\_en.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Gareth-PorterPaper_en.pdf) (21.08.2007).
- Plagiannakos, Takis (2000): Will Free Trade in Electricity between Ontario/Canada and the U.S. Improve Environmental Quality? Unter CEC (Hg.):  
[http://www.cec.org/programs\\_projects/trade\\_envIRON\\_econ/pdfs/Plagiann.pdf](http://www.cec.org/programs_projects/trade_envIRON_econ/pdfs/Plagiann.pdf) (30.10.2007).
- PricewaterhouseCoopers (2007): Sustainability Impact Assessment of the EU-ACP Economic Partnership Agreements – key findings, recommendations and lessons learned. Paris.
- Roff, Robin Jane, Clarkson, Stephen Krajnc, Anita (2003): The Conflicting Economic and Environmental Logics of North American Governance: NAFTA, Energy Subsidies, and Climate Change. Unter: CEC (Hg.): [http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Roff-final\\_en.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Roff-final_en.pdf) (21.08.2007).
- Santarius, Tilman, Dalkmann, Holger, Steigenberger, Markus, Vogelpohl, Karin (2003): Grüne Grenzen für den Welthandel. Unter Wuppertal Institut für Umwelt, Klima und Energie (Hg.): [http://www.wupperinst.org/globalisierung/pdf\\_global/gruene\\_grenzen.pdf](http://www.wupperinst.org/globalisierung/pdf_global/gruene_grenzen.pdf) (21.08.2007).
- Schalatek, Liane (2003): Von “NAFTA auf Kraftfutter” zur “Mager-FTAA”: Die Miami-Diät der Gesamtamerikanischen Freihandelszone. Unter Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): <http://www.boell.de/> (17.09.2007).
- Secretaría de Economía (2007): Negociaciones Comerciales. Unter Secretaría de Economía (Hg.): <http://www.economia.gob.mx/?P=2113 +Links> (21.08.2007).
- Sierra Club, Holbrook-White, Shelia, Texas Citizen Fund (2000): NAFTA Transportation Corridors: Approaches to Assessing Environmental Impacts and Alternatives. Unter CEC (Hg.): [http://www.cec.org/programs\\_projects/trade\\_envIRON\\_econ/pdfs/sierra.pdf](http://www.cec.org/programs_projects/trade_envIRON_econ/pdfs/sierra.pdf)  
(01.11.2007).
- Ten-Year Review and Assessment Committee (2004): Ten Years of North American Environmental Cooperation. Unter CEC (Hg.): [http://www.cec.org/files/PDF/TRAC-Report2004\\_en.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/TRAC-Report2004_en.pdf) (20.01.2006).
- WWF (2005): Sustainability Assessment: partners. Unter WWF (Hg.):  
[http://www.panda.org/about\\_wwf/what\\_we\\_do/policy/trade\\_and\\_investment/our\\_solutions/sustainability\\_assessment/partners/index.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/policy/trade_and_investment/our_solutions/sustainability_assessment/partners/index.cfm) (02.11.2007).
- World Trade Organisation (WTO): Regional Trade Agreements. Unter WTO (Hg.):  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm) (21.08.2007).

WTO (2006): Trade by Region. Unter WTO (Hg.):

[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2006\\_e/its06\\_byregion\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2006_e/its06_byregion_e.pdf) (21.08.2007).

WTO (2006): Trade Profiles (Auswahl: United States, Canada und Mexico). Unter

<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E>  
(13.09.2006).

Experte/in IV.a/b/c/d/e: Die Dissertation und der vorliegende Beitrag basieren auf einer Vielzahl an Expert/innen-Interviews und E-mail-Korrespondenzen, die im Rahmen der Recherche für die Dissertation in Kanada, den USA, Mexiko und Europa geführt wurden. Dieser Artikel bezieht sich direkt auf die Aussagen von fünf Expert/innen (IV.a-e). Die Informationen werden in der Dissertation und den damit verbundenen Veröffentlichungen ausschließlich anonym wiedergegeben. Weitergehende Fragen der LeserInnen werde ich ggf. gerne an die jeweiligen Expert/innen weiterleiten.

Ich danke dem Betreuer meiner Dissertation Prof. Dr. Johann Köppel sowie Dr. Wolfgang Sachs und Dr. Oscar Reutter für ihre fachlich-wissenschaftlichen Anregungen und Kommentare. Mein Dank gilt ferner allen Expert/innen und Institutionen, die mich bei der Recherche zu meiner Dissertation und dem vorliegenden Artikel unterstützten. Auch danke ich dem Promotionskolleg für den thematischen Austausch und die freundschaftliche Unterstützung.

## Anhang 1: Gegenüberstellung ausgewählter Merkmale der EU-Nachhaltigkeitsprüfung und der NAFTA-Umweltprüfung

Tabelle 3: Gegenüberstellung ausgewählter Merkmale der EU-Nachhaltigkeitsprüfung und der NAFTA-Umweltprüfung		
Merkmal	EU-Nachhaltigkeitsprüfung	NAFTA-Umweltprüfung
Basis	Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung (KOM(2002) 276)	Nordamerikanisches Umweltabkommen des NAFTA (NAAEC 1993)
Anwendungsbereich	In allen EU-Handelsabkommen, die seit 2001 verhandelt worden sind / werden	Im NAFTA
Verantwortliche Institutionen	EU-Generaldirektion Handel	NAFTA-Umweltkommission
Inhaltlicher Schwerpunkt der Untersuchung	Ökonomie, soziale Aspekte, Umwelt	Umwelt
Zeitpunkt der Untersuchung	ex-ante	ex-post
Methodische Grundlage	Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment	Analytic Framework
Form der Untersuchung	4-Phasen-Untersuchung für das gesamte Handelsabkommen	detaillierte Fallbeispiele ausgewählter Bereiche
Regionale Anwendung	Alle EU-Mitgliedsstaaten und alle EU-Handelspartner des Abkommens	Kanada, die USA und Mexiko als Unterzeichner-Staaten des NAFTA

## **Abstracts der Reihe „Berichte aus dem Promotionskolleg“**

### **Öko-faire Preise im Welthandelsregime**

#### **Wasser – natürliche Ressource, Handelsware und Menschenrecht**

Lena Partzsch

Preise für natürliche Ressourcen stehen im Spannungsverhältnis zwischen Ökologie und Fairness. So dient die Einführung und Erhöhung von Preisen auf der einen Seite dem Schutz der Umwelt, weil sie die Ressourcennachfrage verringern. Auf der anderen Seite drohen sie, arme Bevölkerungsgruppen von der Nutzung lebenswichtiger Güter wie Wasser auszuschließen. Mit diesem vermeintlichen Antagonismus beschäftigt sich der Artikel und zeigt, wie Preise fair und sozial verträglich gestaltet werden können.

### **Weniger Inanspruchnehmen und gerechter Verteilen: ein Konzept für ein Handelssystem mit globaler Dematerialisierung und einer gerechter verteilten Ressourceninanspruchnahme als Zielsetzung**

Monika Dittrich

Die steigende Inanspruchnahme der Natur durch die Menschen und die immensen Gegensätze zwischen Arm und Reich sind zentrale Herausforderungen unserer Zeit. In diesem Beitrag wird globale Dematerialisierung, also die Minderung des weltweiten Ressourcenverbrauchs, als das zentrale Ziel gesehen und aufgezeigt, wie Handel zu diesem Ziel beitragen kann. Handelsinduzierte Umverteilungen von Ressourceninanspruchnahmen – Nutzen, Belastungen sowie Kompensationen – werden unter dem Blickpunkt internationaler Ressourcengerechtigkeit thematisiert. Es werden drei Kriterien abgeleitet, die ein alternatives Handelssystem regeln könnten und mit denen bereits heute bewertet werden kann, inwiefern der internationale Handel zur globalen Dematerialisierung und ressourcengerechteren Verteilung zwischen Armen und Reichen beiträgt.

### **Geistige Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen – weder ökologisch noch sozial gerecht**

Gregor Kaiser

Biologische Vielfalt und Saatgut sind seit einigen Jahren umkämpfte Ressourcen; geistige Eigentumsrechte wie Patente oder Sortenschutzrechte sind Instrumente, mit denen versucht wird, die Vielfalt Inwertzusetzen. Doch dies ist weder ökologisch sinnvoll noch sozial gerecht. In dem Artikel werden die Folgen geistiger Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen aufgezeigt und die Dichotomie zwischen Gesellschaft und Natur überwunden. Anhand der Konzepte der ökologischen Gerechtigkeit sowie

des Environmental Justice Movement werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie der Umgang mit genetischen Ressourcen gestaltet werden kann.

### **Qualität statt Masse – Spezialkaffee als Ansatz für eine öko-faire Gestaltung der Wertschöpfungskette?**

Reinhild Bode

Wie lassen sich Wertschöpfungsketten im Zeitalter der Globalisierung ökologisch und fair gestalten? Konventioneller Kaffeeanbau führt gegenwärtig zu ökologischen und sozialen Problemen. Inwieweit kann Produktion und Vermarktung von Qualitätskaffee eine Alternative für Erzeuger und Verbraucher bieten? Aus den Erfahrungen kolumbianischer Kleinbauernorganisationen leiten sich Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatzes ab.

### **Fairness in globalen Wertschöpfungsketten durch Netzwerk-Governance?**

Mark Starmanns

In dem Paper wird untersucht, inwiefern die Kooperation mit Stakeholdern in globalen Wertschöpfungsketten dazu beitragen kann, dass globalisierte Produktion ökologischer und vor allem fairer gestaltet werden kann. Am Beispiel zweier Initiativen aus dem Bekleidungssektor, der Multi-Stakeholder Initiative „Fair Wear Foundation“ und der Business Initiative „Business for Social Compliance Initiative“ werden zwei verschiedene Ansätze auf ihren Beitrag hin verglichen.

### **Biomassezertifizierung unter Wachstumsdruck: Wie wirksam sind Nachhaltigkeitsstandards bei steigender Nachfrage?**

#### **Diskussion am Beispiel der Wertschöpfungskette Palmöl**

Justus von Geibler

Die globale Nachfrage nach Bioenergie lässt derzeit einen boomenden Biomassehandel mit weit reichenden ökologischen und sozialen Auswirkungen entstehen. Standards und deren Zertifizierung werden als vielversprechender Ansatz zur Sicherung der Nachhaltigkeit in der Wertschöpfungskette gesehen. Inwieweit kann damit aber den unerwünschten Auswirkungen einer stark steigenden Nachfrage begegnet werden? Am Beispiel des Palmölhandels und der Standards des Roundtable on Sustainable Palm Oil wird diskutiert, unter welchen Voraussetzungen nichtstaatliche Standards zu einer öko-fairen Gestaltung der Wertschöpfungskette beitragen können und wie eine steigende Nachfrage die Wirksamkeit der Standards beeinflusst.